

Yksityisen työeläkejärjestelmän kentällä

JAN-ERIK JOHANSON & VILLE-PEKKA SORSA

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet (*public-private partnership*, PPP) ovat nopeasti yleistyneet viime vuosina eurooppalaisissa eläkejärjestelmissä. Varsinkin perinteisesti ensimmäisen julkisen pilarin piiriin kuuluvien eläkejärjestelmien toteutukseen on otettu mukaan yksityisen sektorin toimijoita ennen kaikkea rahastoivien ja osittain rahastoivien järjestelmien sijoitus-toiminnan myötä. Akateemisessa tutkimuksessa on kiinnitetty ensisijaisesti huomiota siihen, miten näitä järjestelmiä voidaan luokitella ja eläkeoikeuksia vertailla järjestelmän ”omistajuuden” perusteella. Sen sijaan tutkimuksessa on kiinnitetty erittäin vähän huomiota siihen, miten yksityisten ja julkisten elementtien yhdistäminen vaikuttaa järjestelmän hallinnointiin käytännössä. Aihepiiriin tiimoilta on käyty hyvin vähän teoreettista keskustelua paitsi ilmiön viimeaikaisuuden ja vähäisen empiirisen tarkastelun myös eläketutkimuksessa käytettyjen teoreettisen mallien hallintotapoja koskevien puutteiden takia.

Jo lähes puoli vuosisataa toiminut Suomen yksityisen sektorin palkansaajien työeläkejärjestelmä (TyEL) on yhdistänyt synnystään lähtien julkisia ja yksityisiä elementtejä. Se on kansainvälisessä katsannossa vaikeaa asettaa luontevasti eläkejärjestelmien eroja kuvaaviin pilari- ja kerros-malleihin. TyEL on vanhuutensa ja erikoisuutensa vuoksi erinomainen tapaustutkimuksen kohde eläkejärjestelmän julkisen ja yksityisen hallinnoinnin institutionaalisten muotojen ja muutosten sekä käytännöllisten haasteiden selvittämiseksi. Tutkimme työeläkejärjestelmää tästä näkökulmasta Eläkevalta Suomessa -tutkimushankeen yhteydessä. Tutkimuksen (ks. <http://blogs.helsinki.fi/elakevalta>) tarkoituksena oli hahmottaa työeläkejärjestelmän organisaatiokentän institutionaalisia valtasuhteita ja sitä, miten yritysten hallinnoinnin (*corporate governance*) ja julkishallinnon (*public administration*) piirteet ovat läsnä näissä val-

tasuhteissa. Uutta instituutioteoriaa soveltavassa tutkimuksessamme tarkastelimme paitsi muodollisia regulatiivisia suhteita, myös epämuodollisia normatiivisia ja diskursiivisia suhteita ja käytäntöjä, joissa nämä suhteet materialisoituvat. Havait-simme tutkimuksessamme useita seikkoja, jotka parantavat ymmärrystä julkisten ja yksityisten hallintomallien yhdistämisen jännitteistä kansainvälisesti. Tutkimuksessamme nousi kuitenkin esiin myös lukuisia työeläkejärjestelmän piirteisiin, sen hallinnointiin ja kehitystyöhön sekä ajankohtaiseen julkiseen keskusteluun liittyviä käytännön-läheisiä huomioita. Käsittelemme tässä avauksessamme joitakin näistä kysymyksistä.

Eläkevallan kentällä

TyEL on eläkevallan kenttänä useiden toimijoiden pelikenttä. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Eläketurvakeskus (ETK), Työeläkeva-kuuttajat (TELA), eläkeyhtiöt, -säätiöt ja -kassat, Finanssivalvonta sekä lukuisat työryhmät ja muut asiantuntijaelimet muodostavat julkis-yksityisen verkoston, jonka monet toimijat ovat tehneet institutionaalista työtä järjestelmän muodostamisessa sekä tekevät sitä jatkuvasti järjestelmän ylläpitämiseksi ja muuttamiseksi. Kentän hallinnollisten rajojen ja sääntöjen joustavuus on antanut sijaa institutionaalisille yrittäjille, jotka pyrkivät parantamaan omaa asemaansa muuttamalla kentän sääntöjä, luomalla uusia koalitioita ja muokkaamalla vallitsevia näkemyksiä kentän luonteesta. Kenttä on hyvin monimuotoinen toiminnallinen kokonaisuus, joka yhdistää kentän sisäisiä ja sen ulkoisia suhteita lukuisilla eri tavoilla. Kansainvälisessä vertailussa TyEL-kentän erityispiirteisiin kuuluu se, että yksityiset vakuutusyhtiöt hoitavat julkisen eläkejärjestelmän (I pilari) tehtäviä. Suomen järjestelmän jatkuvuutta tuki EU:n

jäsenyyneuvottelujen myötä saatu poikkeus unionin henkivakuutusdirektiivistä. Ylikansallisen sääntelyn mahdolliset muutokset ovat hyvä esimerkki keskeisestä ulkopuolisesta voimasta, joka vaikuttaa eläkejärjestelmän toimintaan myös sisäisesti. EU-poikkeus on lisännyt tarvetta korostaa koko eläkejärjestelmän julkista luonnetta, mutta toisaalta se on antanut kentän sisällä lisää painoa Kilpailuviraston kaltaiselle uudelle toimijalle, joka on kiinnittänyt huomionsa ensisijaisesti kilpailun puutteisiin eläkevakuutuksessa.

Eläkkeiden järjestäminen on taloudellisesti merkittävää toimintaa – Suomessa pelkästään yksityissektorin rahastoituja varoja oli vuonna 2007 yhteensä reilut 83 miljardia euroa, ja yhteenlaskettuna lakisääteisissä järjestelmissä oli vuonna 2009 rahastoituna 63 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta. Markkinatoimintana TyEL on kuitenkin merkillistä. Tuotteella ei kilpailla: se on kaikille työeläkevakuutuksen ottaville sama, mutta tuottajan voi valita. Eläkeyhtiöt ovat toisiinsa sidoksissa monella muillakin tavalla kuin markkinalogiikalla muun muassa konkurssiyhteisvastaan perusteella (jos eläkelaitos menee konkurssiin, muut laitokset ottavat eläkevastuut hoidettavakseen). Silti järjestelmään kuuluu myös kilpailullisia piirteitä. Hyvät sijoitustuotot tai eläkelaitosten tehokkuus antavat mahdollisuuden palauttaa osa eläkemaksuista asiakkaille. Tässäkin tapauksessa ei kilpailla tuotteella, vaan sen tuotannon hinnalla. Eläkelaitosten välinen kilpailu on, vaikkakin vaikeaa ja rajoitetusti läpinäkyvää, eräs kentän vahvimpia voimia.

Järjestelmä on kaukana tyypillisestä yksityisestä markkinatoiminnasta, mutta yhtä lailla kaukana myös demokraattisesta julkishallinnosta. Järjestelmä edustaa julkishallinnon logiikkaa selkeästi vain yhdessä mielessä: eläkevakuutuksen otto ja maksaminen on pakollista. Tässä mielessä työeläkejärjestelmä on pikemminkin pakollinen yksityinen kuin julkinen järjestelmä. Yritystoiminnan periaatteiden mukaisesti järjestelmä rahoitetaan perityistä maksuista eikä budjettivaroista, ja yhtiöiden omistajia ovat osakkeenomistajat kansalaisten tai heidän edustajiensa sijasta. Järjestelmä on luonteeltaan ensisijaisesti korporatistinen. Työmarkkinaosapuolet esimerkiksi hallitsevat kentän keskeisiä koordinaatioelimiä. Työnantajat ja työntekijät omistavat myös kollektiivisesti työeläkelaitokset, jotka puolestaan omistavat työeläkevarat yksityisen hallinnon logiikan mukaisesti.

Tutkimuksemme kuitenkin osoitti, että vaik-

ka työmarkkinajärjestöjen vaikutus on muita keskeisempi, ei kenttä ole yksiselitteisesti minkään yksityisen tai julkisen toimijan hallussa. Tämän vuoksi kentän luomisessa, ylläpidossa ja muuttamisessa tapahtuva eri sääntöjen ja menettelytapojen jatkuva uusintaminen on keskeisin tutkimuskohde kentän valtasuhteiden ymmärtämiseksi mukaan lukien työmarkkinaosapuolten valta-asemat. Keskeisimmät uusintamisessa tapahtuneet muutokset liittyvät kentän tehtävien muutokseen, hajauttamisen merkityksen muutoksiin, valtiovallan poliittiseen eliminointiin sekä hallinnon aikajänteeseen.

Sammon taonta

Suomalaisen eläkejärjestelmän ja erityisesti TyEL-kentän yksi keskeinen piirre on ollut sen monikäyttöisyys. Eläkkeiden maksamisen lisäksi se on pystynyt tuottamaan kipeästi kaivattua pääomaa yritysten sijoitusten tarpeisiin erityisesti yritysten takaisinlainauksen muodossa, jossa työnantaja on voinut lainata työeläkevaroja omiin investointeihinsa. Rahoitusmarkkinoiden avautuminen 1980-luvun lopulla merkitsi rahoituslähteiden lisääntymistä ja automaattisen takaisinlainauksen merkityksen vähentymistä. Finanssikriisin aikana uudelleen virinnyt innostus takaisinlainaukseen jää todennäköisesti väliaikaiseksi ilmiöksi, mutta kertoo takaisinlainauksen mahdollisesta tärkeydestä talouden toimintahäiriötilanteissa. Työeläkepääoma on yleisesti ottaen muuttunut kansallisen projektin rahoituslähteestä lyhyemmän aikavälin sijoitustoiminnaksi, täydentävän pääoman lähteeksi ja kotimaisten sijoittajien harjoittaman omistajaohjauksen navaksi. Sijoitussääntöjen muutokset, jotka ovat mahdollistaneet sijoitukset riskipitoisempiin instrumentteihin ja ulkomaille, tarjoavat mahdollisuuden työeläkemaksujen kurissa pitämiseen ja vähentävät eläkekustannusten riippuvaisuutta Suomen kansantalouden kehityksestä. Toisaalta kentän toiminta muuttuu vastaavasti riippuvaisemmaksi kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden kehityksestä ja siihen liittyvästä hallinnoinnista.

Nykytilanteessa eläkejärjestelmän sinällään jaloksi tehtäväksi on rahavirtojen hallinnan ja asiakaspalveluiden lisäksi jäänyt riittävien tuottojen turvaaminen vahvasti säännellyn portfoliosijoittamisen keinoin tulevaisuuden eläkkeiden taakeksi. Verrattuna aiempaan järjestelmän tehtä-

vien kaventuminen on omiaan vähentämään varsinakin työnantajien kiinnostusta eläkejärjestelmän operatiivista toimintaa kohtaan. Eläkemaksun pitäminen mahdollisimman pienenä jää työnantajien keskeiseksi tavoitteeksi. Toisaalta myös työntekijöiden intressit järjestelmän päivittäistä toimintaa kohtaan ovat vähentyneet, koska työeläkevarojen sijoittaminen Suomeen ei välttämättä nykytilanteessa kykene saavuttamaan toivottuja hyötyjä, kuten positiivisia työllisyysvaikutuksia. Työmarkkinaosapuolet ovat käytännön hallinnoinnissa usein varsin yksimielisiä, minkä vuoksi erimielisyydet materialisoituvat järjestelmän perustehtävien sijaan lähinnä järjestelmän kustannuksiin liittyvissä järjestelmätason arkkitehtuurikysymyksissä. Käynnissä oleva kiistely lakisääteisen eläkeiän suuruudesta toimii tästä hyvänä esimerkkinä.

Käärmettä pyssyy

Hajauttaminen on ollut suomalaisen työeläkejärjestelmän keskeinen piirre sen synnystä lähtien. Hajautetussa järjestelmässä yksityiset eläkeyhtiöt, säätiöt ja kassat ovat hoitaneet pakollista eläkevakuutusta. Hajauttamisella on ollut selkeitä poliittisia perusteita: se on ollut tehokas keino vähentää valtion vaikutusvaltaa. Tämä on osaltaan liittynyt suomalaisen yhteiskunnan taloudellisten keskittymien toimintaan. Hajauttaminen on myös ehkäissyt Pohjoismaissa pelättyä eläkesosialismiksikin kutsuttua työntekijöiden taloudellisen vaikutusvallan lisääntymistä. Taloudellisten keskittymien murentuminen sekä työnantajan ja työntekijöiden operatiivisen vastakkainasettelun lientyminen kentällä on kuitenkin muuttanut hajauttamisen tavoitteita. Nykytilanteessa hajauttaminen eri yhtiöihin ja organisaatiomuotoihin tuottaa etuja lähinnä sijoitustoimen eriytymisen tuomien riskienhallintaominaisuuksien perusteella. Nykyperustelu riippuu ennen kaikkea siitä, miten paljon eläkeyhtiöiden sijoitukset todella poikkeavat toisistaan: jos eläkeyhtiöiden salkut tai toimintatavat ovat samanlaiset, hajautetun järjestelmän odotetut hyödyt jäävät vähäisiksi. Perinteisesti eläkeyhtiöiden sijoitussalkkujen koostumus on ollut samankaltainen, mutta viimeisimmän finanssikriisin myötä yhtiöiden salkkujen perusallokaatiot, sijoitususkomukset ja toimintatavat ovat jonkin verran eriytyneet.

Hajauttaminen järjestelmää toimeenpanevien

eri organisaatiomuotojen suhteen on vähentynyt viime vuosina merkittävästi, kun eläkesäätiöitä on purettu ja vakuutukset ovat keskittyneet ennen kaikkea kahteen suureen eläkeyhtiöön, Ilmariseen ja Varmaan. Eläkesäätiömuoto antaa työnantajille muita muotoja enemmän valtaa operatiivisen toiminnan hallinnassa. Eläkeyhtiöiden tuomat taloudelliset edut ja oheispalvelut sekä mahdollisuus hyötyä lyhyellä aikavälillä taloudellisesti eläkesäätiöiden purkamisesta on osoittanut, että vallankäyttö pääoman suhteen on muuttunut vähemmän kiinnostavaksi muihin ominaisuuksiin nähden. Työnantajien ensisijaisista eläkelaitoksen tyyppin ja yksittäisen eläkeyhtiön valintakriteereistä ei kuitenkaan ole vielä tehty kattavaa tieteellistä tutkimusta, minkä vuoksi edellisen kaltaisia hypoteeseja on vaikeaa vahvistaa. Tätä voidaan pitää merkittävänä puutteena järjestelmän hallinnointia parhaillaan käsittelevässä työryhmytyössä sekä järjestelmän pitkäjänteisemmässä kehitystyössä.

Hallinnoinnin kannalta merkillepantavaa TyEL-järjestelmän hajautuksessa on se, että kirjanpitotermein vastaavan ja vastattavan ”puolen” eli sijoitustoiminnan ja muun ”eläkkeiden tuotannon” vallankäyttö on toisistaan poikkeavaa. Sijoitustoiminnalle asetetaan keskitetyksi määrällisiä ja laadullisia reunaehtoja sekä valvotaan keskitetyksi Finanssivalvonnan toimesta, mutta sijoituspäätöksiä ja sitä kautta sijoitustoiminnan yhteiskunnallisia seurauksia ei koordinoita. Eläketuuksia, eläkemaksuja, indeksointia ja lukuisia muita yhteiskunnallisesti merkittäviä muuttujia puolestaan koordinoidaan järjestelmätasolla. Toisaalta myös järjestelmän keskitetty koordinaatio on hajautettu erilaisiin asiantuntijaryhmiin. Tämä hajautus on tosiasiallisten käytäntöjen näkökulmasta näennäistä. Suurista järjestelmätason kysymyksistä neuvotellaan keskitetyissä elimissä (lähinnä Jukka Rantalan johtama työryhmä), ja hajautetuissakin työryhmissä ovat läsnä järjestelmän keskeisten sidosryhmien edustajat. Koordinaation hajauttamisen etu on se, että valmisteluissa voidaan vahvistaa sekä asiantuntijuutta että sidosryhmien edustusta, joiden yhdistäminen on kansainvälisessä tutkimuksessa havaittu vaikeaksi. Lukuisten koordinaatioryhmien olemassaolo ja edustuksen keskittyminen luo kuitenkin samalla keskittyneen verkoston, jolla on oletettua enemmän valtaa määritellä kentän kannalta keskeisiä kysymyksiä ja vaikuttaa pidemmällä aikavälillä kentän toimintaan. Kutsuimme tutkimuksemme tätä verkostoa eläke-eliitiksi.

Tiedän, olen tiskirätti, mutta ylpeä sellainen

Poliittiset instituutiot ovat eläkejärjestelmässä olleet altavastaajan roolissa. Työmarkkinajärjestöt ovat keskeinen moottori eläkejärjestelmän kentällä. Muodollisesti sosiaali- ja terveysministeriön asema on keskeinen eläkelainsäädäntöön liittyvien lakien valmistelijana ja eduskunnan määrittämien suuntaviivojen toteuttajana. Silti edustuksellisen demokratian rooli jää käytännössä vähäiseksi. Oleellisiin muutoksiin liittyviä päätöksiä on hyvin vaikea tehdä ilman työmarkkinajärjestöjen aloitetta ja myötävaikusta. Tämä tuottaa mielenkiintoisen asetelman poliittisen tilivelvollisuuden suhteen: tosiasiallinen aloitevalta on epädemokraattisilla työmarkkinaosapuolilla, mutta julkinen painostus järjestelmän toiminnan suhteen kohdistuu usein demokraattiseen järjestelmään. Eläkejärjestelmä ei silti ole puoluepoliittisesti neutraali. Suomalaisessa kolmen suuren puolueen (SDP, keskusta ja kokoomus) parlamentarismissa korporatistinen TyEL sulkee keskustan päätöksenteon ulkopuolelle. Sosiaalidemokraateilla on pääsy kentälle perinteisesti SAK:n ja kokoomuksella EK:n kautta. Nykyisessä koalitiodemokratiassa poliittisten instituutioiden vahvistuminen eläkepolitiikan kentällä ei näytä kovin todennäköiseltä niin kauan kun ainakin kaksi kolmesta suuresta puolueesta muodostavat hallituksen selkärangan.

Epämuodollisesti vähäistä auktoriteettia nauttiva sosiaali- ja terveysministeriö on viime aikoina ollut aktiivinen institutionaalinen yrittäjä, jonka pyrkimyksenä on ollut parantaa ministeriön tosiasiallista asemaa eläkejärjestelmän kentällä. Vastikään eläkkeelle jääneen sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston ylijohtajan Tarmo Pukkilan kannanotot järjestelmän keskittämisen puolesta ovat tässä olleet kuvaavia. Sosiaali- ja terveysministeriön institutionaalinen yrittäjäys ei toki ole jäänyt pelkästään mediajulkisuuden varaan. Vuonna 2009 valmistuneen Eläketurvakeskuksen (ETK) asemaa käsittelevän raportin mukaan asemaltaan perustuslaillisesti ongelmallisen ETK:n tulisi siirtyä ministeriön alaisuuteen ja sen johtoon tulisi asettaa ministeriön, mutta ei työmarkkinaosapuolten edustusta. ETK:n asemasta käyty keskustelu on mielenkiintoinen käytännön koetinkivi sosiaali- ja terveysministeriön pyrkimyksille kentällä. ETK:lla on keskeisiä valmistelutehtäviä: se muun muassa

vastaa kustannusten jaosta eläkeyhtiöiden välillä ja sen edustajat ovat läsnä lähes kaikissa eläkeeliitin kehittämis- ja yhteistyöryhmissä. Sen aseman muuttaminen olisi ilmeisesti laillisesti melko helppoa ja antaisi valtiovallalle selkeästi vahvemman aseman työeläkejärjestelmän poliittisessa koordinoinnissa.

When I'm 64

Eläkejärjestelmien kypsyminen kestää pitkään. Järjestelmän perustamisesta kestää vuosikymmeniä siihen, kun ensimmäiset täydet eläkkeet tulevat maksuun. TEL/TyEL-järjestelmän kypsyminen on vähentänyt asumiseen perustuvan kansaneläkkeen merkitystä. Työeläkkeistä on tullut eläketurvan keskeinen osa, johon muut etuudet sidotaan (karttuneen työeläkkeen kasvaessa kansaneläke pienenee). Työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva etuusperusteinen järjestelmä. Järjestelmän piirteisiin kuuluu se, että nykyisin työsäikäyvät maksavat eläkkeellä olevien eläkkeet toisin kuin rahastoivassa järjestelmässä, jossa jokainen sukupolvi säästää omat eläkkeensä. Osittain rahastoivassa järjestelmässä osa säästöistä kanavoidaan pääomaksi kansainvälisille rahoitusmarkkinoille, minkä johdosta osa suomalaisten eläkkeistä tulee Suomea laajempien sidosryhmien maksettavaksi ja eläkekustannukset näistä toiminnoista osin riippuvaiseksi.

Monet viime vuosikymmeninä eläkejärjestelmään tehdyt muutokset ovat lisänneet yksilön riskiä eläkkeen määräytymisessä. Pitkä, katkoton ja varhain käynnistynyt työura on entistä keskeisempi riittävän eläkkeen tausta. Tässä mielessä järjestelmään on tullut yhä enemmän maksuperusteisen järjestelmän piirteitä. Hyvänä esimerkkinä toimii juuri käyttöön otettu elinaikakerroin, jonka yksityiskohtaiset vaikutukset jäävät toki nähtäväksi. Elinaikakertoimen tarkoituksena on muun muassa parantaa eläkekattuman ja maksujen vastaavuutta sukupolvien välillä siten, että koko eläkeajalta maksettu kokonaiseläke pysyisi ikäluokkien välillä suhteellisen vakaana. Odotetun eliniän kasvaessa elinaikakerroin tulee kiistatta leikkaamaan eläkkeen kuukausittain maksettavaa määrää. Tämä havainto voi johtaa vapaaehtoisten eläkevakuutusten ja muiden eläkesäästöjen suosion kasvamiseen, jos tulevaisuuden eläkeläiset eivät pidä eläkkeiden tasoa riittävän korkeana. Suomessa vapaaehtoiset eläkeva-

kuutukset eivät ole olleet merkittävä osa eläketurvaa. Esimerkiksi korkeimpia eläkkeitä leikkaavan eläkekaton puuttuminen on vähentänyt yksityisten eläkevakuutusten suosiota.

Työeläkejärjestelmää voidaan pitää monessa suhteessa erinomaisena järjestelmänä, ei vähiten eläketurvan lähes universaalin kattavuuden, järjestelmän vakauden, eläkkeiden suuruuden ja jopa niiden hinnan suhteen. Järjestelmän hallinnoinnissa on pyritty kautta linjan takaamaan järjestelmän taloudellinen kestävyys. Paradoksaalista kyllä, järjestelmän kestävyys kannalta suurimmat institutionaaliset riskit liittyvät juuri sen kestävyys tiukkaan hallintaan. Elinäikakertojen kaltaiset järjestelmän taloudellista kestävyyttä korostavat ja eläkkeitä leikkaavat toimet voivat johtaa järjestelmän julkisen legitimitietin vähenemiseen ja siirtää eläketurvasta yhä suuremman osan maksuperusteiseen kolmanteen pilariin, mikä taas kannustaa niin valtaansa uusintavia työmarkkinaosapuolia kuin aktiivisuuttaan mahdollisesti kohentavaa valtiovaltaa alentamaan lakisääteisen työeläketurvan tasoa. Teivo Pentikäisen kuuluisa toteamus siitä, että työeläkejärjestelmän suurimmat riskit eivät ole taloudellisia vaan poliittisia, pitää siis paikkaansa, mutta vain sillä täydennyksellä, että taloudellinen kestävyys itsessään voi olla mitä merkittävin poliittinen riski.

Lopuksi: loppupelistä uusiin eriin

Eläkejärjestelmiin olennaisesti kuuluva pitkän aikavälin tarkastelu korostaa joskus liiankin paljon polkuriippuvuuden kaltaisia vääjäämättömiä kehityskulkuja. Organisaatiokentän pelinä kuvattuna ilmiönä eläkevallan kenttä ei näytä niin ennalta määrättyä kuin jotkut instituutioteorian näkökulmat antaisivat ymmärtää. Muiden Euroopan unionin maiden omaksumat julkisyksityiset eläkejärjestelyt voivat tuoda uutta EU-tason sääntelyä julkiseksi luokiteltuihin eläkejärjestelmiin. Pelkästään karttuneiden eläkevarojen mittava määrä pitää yllä kotimaisten poliittisten instituutioiden kiinnostusta niiden tarkempaan hallintaan. Sijoitustoiminnan muutosten myötä eläkemaksun taso riippuu entistä enemmän globaalitalouden ja sen hallinnan kehityksestä. Eläkesäätiöiden purkaminen merkitsee alun perin hajautetun järjestelmän keskittymistä yhä harvempien ja suurempien vakuutusyhtiöiden käsiin, ja yksilöllisen vastuun kasvu eläke-etuuksien määräytymisessä lisää maksuperusteisuuden piirteitä etuusperusteisessa järjestelmässä. Tulevaisuuden kannalta TyEL-järjestelmän vallankäytön keskeisin piirre on sen institutionaalinen epämääräisyys, joka mahdollistaa yhtä hyvin korporatististen perinteiden jatkuvuuden, poliittisten instituutioiden vaikutusvallan kasvun kuin markkinaperusteisen kilpailun lisäämisenkin.